

Portugal e o Brasil entre a Ascensão do Indo-Pacífico e a Eventual Queda do Atlântico*

Bruno Cardoso Reis

Subdiretor do Centro de Estudos Internacionais, ISCTE-IUL.

Resumo

O impacto da pandemia da Covid-19 foi visto por alguns, já inclinados a subscrever esta ideia, como a confirmação do inevitável colapso das potências do Atlântico Norte e da ascensão irresistível das potências do Indo-Pacífico. Será realmente assim? E se sim, quais as implicações para Portugal e o Brasil? Este artigo tem como objetivo avaliar até que ponto as mudanças na política, na economia, e na segurança global das últimas décadas afetaram a centralidade das potências do Atlântico, em particular do Atlântico Norte, num sistema político global e globalizado em cuja construção estas últimas tiveram um papel fundamental nos últimos séculos.

O artigo defende que o que temos, para já, é um suave declínio relativo do peso global do Atlântico Norte face à ascensão da China e outras potências asiáticas. Porém, também reconhece que o Ocidente, e sobretudo a União Europeia e a OTAN, têm algumas vulnerabilidades e podem entrar em colapso. Apontamos para algumas das consequências prováveis destes dados para os interesses e as prioridades de Portugal e do Brasil, assim como para as respetivas relações bilaterais, sublinhando que não há ganhos nem perdas automáticas ou garantidas na política internacional.

Palavras-chave: Portugal; Brasil; Atlântico Norte; Indo-Pacífico; OTAN; China; Covid-19.

Abstract

Portugal and Brazil between the rise of the Indo-Pacific and the eventual fall of the Atlantic

The impact of the Covid-19 pandemic was seen by some, already inclined to subscribe to this idea, as the confirmation of the inevitable collapse of the North Atlantic powers and the irresistible rise of the Indo-Pacific powers. Is that really the case? And if so, what are the implications for Portugal and Brazil? This article aims to assess the extent to which changes in politics, the economy, and global security in recent decades have affected the centrality of the Atlantic powers, in particular the North Atlantic ones, in a global and globalized political system in whose construction the latter had a fundamental role in recent centuries. The article argues that what we have for now is a slight relative decline in the relative power of the North Atlantic in the face of China's and other Asian powers. However, it also recognizes that the West, and above all, the European Union and NATO, have some vulnerabilities and may collapse. We point to some of the likely consequences of these trends for the interests and priorities of Portugal and Brazil as well as for their respective bilateral relations, stressing that there are no gains, nor automatic or guaranteed losses in international politics.

Keywords: Portugal; Brazil; North Atlantic; Indo-Pacific; NATO; China; Covid-19.

Artigo recebido: 15.06.2020

Aprovado: 22.06.2020

<https://doi.org/10.47906/ND2020.156.06>

* Este artigo é o resultado de um projeto do Instituto da Defesa Nacional (IDN) em parceria com a Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil sobre o futuro da geoestratégia do Atlântico. Agradeço a todos os envolvidos no projeto, em particular ao General Vítor Rodrigues Viana, Diretor do IDN, por me ter confiado a direção do mesmo pelo lado do IDN, ao Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva da ESG que comigo o coordenou, assim como ao Danilo Marcondes e ao Pedro Seabra que deram contributos inestimáveis para o mesmo. Agradeço ainda ao Almirante Alípio Jorge, Diretor da ESG, pelo apoio recebido no quadro deste projeto.

“Nos últimos anos, as pessoas têm afirmado que o próximo século será o século da Ásia e do Pacífico, como se isso fosse algo inevitável. Eu discordo dessa visão”
Deng Xiaoping (1988)

A intenção anunciada pelo presidente Barack Obama, em novembro de 2009, e reafirmada pela secretária de estado Hillary Clinton, em outubro 2011, de os EUA darem prioridade a um *pivot* ou *rebalancing* para o Pacífico tem sido frequentemente apontada como a prova decisiva da perda da centralidade do Atlântico no século XXI em favor do chamado Indo-Pacífico (Obama, 2009; Clinton, 2011). Se até os EUA, tradicionalmente vistos como a grande potência do Atlântico Norte, passam a dar prioridade sobretudo ao Indo-Pacífico, isso só pode significar que o predomínio global das potências do norte atlântico está a chegar ao fim. A eleição de Donald Trump pareceu acentuar essa viragem. Ele acentuou as divisões no Ocidente com a sua hostilidade a instituições multilaterais, mesmo as que desempenharam um papel fundamental no reforço da coesão do espaço Euro-Atlântico, como a União Europeia. Num gesto inédito por parte de um presidente dos EUA, chegou a declarar a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) “obsoleta”, no início de 2017 (BBC, 2017). Trump também passou a apontar a China de forma cada vez mais insistente como o grande rival geoestratégico dos EUA.

O culminar desta tendência foi, já em 2020, a publicação da estratégia para a China da administração Trump, que deixa clara a determinação de pôr de lado quaisquer ambiguidades e apostar numa postura de confrontação numa reedição da estratégia de contenção sistemática da Rússia soviética no pico da Guerra Fria (White House, 2020). Mesmo os líderes do Partido Democrático, nomeadamente o seu candidato e possível presidente, Joe Biden, parecem determinados a confrontar prioritariamente a China numa série de áreas estratégicas como as relações comerciais ou a segurança de novas tecnologias. E a União Europeia (UE) no seu documento orientador mais recente da relação com a China passou a referir-se a ela como um rival sistémico (European Commission, 2019). Mesmo que não necessariamente de forma simpática, todas as atenções parecem estar voltadas para o Indo-Pacífico.

Ao nível de análises da política global também não têm faltado autores de referência, como Fareed Zakaria (2011), Oliver Stuenkel (2017), ou Kishore Mahbubani (2018), a referirem-se à política global em termos de um século pós-americano, pós-ocidental, ou marcando um triunfo da Ásia. O impacto da pandemia da Covid-19 foi também visto por alguns, já inclinados a subscrever esta ideia, como a confirmação do inevitável declínio das potências do Atlântico Norte e da ascensão das potências do Indo-Pacífico. Mas será realmente assim?

Este artigo tem como objetivo avaliar até que ponto as dinâmicas em curso na economia, na defesa, na política global afetam a centralidade das potências do Atlântico.

Efetivamente, as potências do Atlântico Norte são geralmente reconhecidas como dominantes nos últimos séculos num sistema político global e globalizado em cuja construção tiveram um protagonismo fundamental. Este texto começará, por isso, nas suas seções iniciais por esboçar a história da construção do Atlântico como realidade geoestratégica sublinhando quão importante o processo foi para a ascensão de vários Estados do espaço Euro-Atlântico ao estatuto de grandes potências, mas também como o seu predomínio na distribuição de poder a nível global é relativamente recente, anormal e era insustentável a prazo. Depois irei apontar alguns erros fundamentais na forma como o tema do declínio ou colapso do Atlântico Norte e da ascensão do Indo-Pacífico é frequentemente abordado. Por fim, irei apontar algumas das consequências possíveis destas tendências para as prioridades estratégicas de Portugal e do Brasil.

Breve História da Ascensão do Atlântico e da Criação de Portugal e do Brasil

A história da ascensão das potências do Atlântico entre os séculos XV e XX ao topo de hierarquia de poder global é rica e complexa, repleto de heroísmos e vilanias, de progresso e de violência. Na breve síntese deste processo nas seções que se seguem iremos, dado o enfoque deste artigo, concentrar-nos sobretudo na dimensão da geoestratégica estatal. O objetivo desta seção é demonstrar que Portugal é um exemplo precoce e paradigmático da ascensão das potências marítimas europeias que garantiram a centralidade do Atlântico, em particular do Atlântico Norte, no sistema global que construíram. Iremos também sublinhar que a emergência do Brasil como colônia e como Estado independente só se percebe no contexto de guerras e de revoluções atlânticas.

Começemos pelo princípio. Portugal foi criado como uma monarquia independente tendo por base a visão geopolítica dos primeiros monarcas que assentava num primado do Atlântico. Começando pelo rei fundador, D. Afonso Henriques (1139-1185), as suas ações deixam claro que desde o início a coroa portuguesa deu prioridade ao controlo da fachada costeira atlântica ocidental da Península Ibérica. A conquista do mais importante porto da costa ibérica ocidental, Lisboa, em 1147, foi estruturante na construção do novo reino. Isso fica evidente na rápida afirmação desta cidade como cabeça ou capital do novo reino.

O fundador da monarquia portuguesa percebeu que se queria ser reconhecido como rei no seio da Europa cristã, tinha de ser visto como dando um contributo eficaz para a expansão territorial e a segurança marítima da Cristandade, nomeadamente das rotas marítimas cada vez mais importantes que uniam o Norte europeu com o Mediterrâneo. Só assim o novo reino português poderia contar com os indispensáveis apoios externos para a consolidação do seu estatuto independente.

Foi assim nomeadamente com a participação crucial de uma frota de cruzados norte europeus na conquista de Lisboa. Esta dimensão marítima da chamada Reconquista, da expansão e construção da rede territorial da monarquia portuguesa tem vindo a ser cada vez mais estudada e documentada em anos mais recentes – ver, e.g., Borges (2013) e Silva (2009). Ela liga o rei D. Afonso Henriques no século XII ao infante D. Henrique no século XV.

Confrontado com um reino de Castela cada vez mais forte, controlando o centro da Península e com ambições evidentes de unificar todo o espaço peninsular, a monarquia portuguesa foi apostando em alianças fora da Península e no reforço das capacidades navais. Paradigmático é o empenho do rei D. Dinis (1279-1325), o primeiro monarca a reinar depois de terminada a ocupação do Algarve em 1249, no desenvolvimento de uma marinha de guerra, como fica claro pela nomeação do experiente marinheiro italiano, Manuel Pessanha, em 1317, como primeiro Almirante-mor do Reino. Depois do choque quase fatal para a independência portuguesa da crise dinástica de 1383-85, esta prioridade atlântica ganhou nova urgência e ímpeto. É neste contexto que o infante D. Henrique (1394-1460) se vai afirmar como principal articulador de uma visão estratégica de expansão atlântica da monarquia portuguesa, uma cruzada marítima com os meios e os homens da Ordem de Cristo, prosseguida sistematicamente durante décadas e dando origem aos chamados Descobrimentos (Oliveira e Costa, 2013).

É como resultado dos Descobrimentos que surgiu o espaço geopolítico do Atlântico como hoje o conhecemos. Com esta afirmação não estamos, claro, a negar a existência material do segundo maior oceano da Terra desde há algumas dezenas de milhões de anos. Estamos sim a destacar a importância vital do descobrimento dos contornos precisos das costas, do regime de ventos e correntes, dos melhores métodos de navegação do Atlântico, das suas ligações com os demais grandes oceanos da terra, o Índico e o Pacífico. Essa descoberta nada teve de natural ou de inevitável, e data de há cinco séculos atrás. Esta construção do Atlântico tal como o conhecemos ao longo do século XV foi indispensável precursora da globalização. Ela permitiu também a criação de um primeiro sistema de conhecimento geográfico de todo o globo e, conseqüentemente, de um primeiro sistema geoestratégico verdadeiramente global – e.g., Domingues (2016).

O descobrimento do Atlântico não foi, efetivamente, fruto de achamentos ocasionais. Ele resultou de um plano sistemático de exploração e expansão, mesmo que sujeito a naturais contingências. Ao dizê-lo não estamos apenas a avançar teses de historiadores atuais, mas sim a ler as prioridades da grande estratégia da expansão portuguesa tal como foram descritas na *Crónica dos Feitos da Guiné*, pelo cronista de D. Henrique, Gomes Eanes de Zurara no final do século XV. O respetivo capítulo VII é dedicado precisamente a explicitar as “razões por que o Senhor Infante [D. Henrique] foi movido de mandar buscar as terras de Guiné”, a designação

que na época se dava à costa da África subsaariana. Aí fica claro que D. Henrique tinha as seguintes prioridades nesta sua empresa: a) mapear o poder do inimigo tradicional, os Estados islâmicos do Norte de África; b) explorar novos recursos estratégicos; c) procurar novas rotas comerciais, de acesso exclusivo, permitindo substanciais lucros; d) buscar novos aliados, nomeadamente reis cristãos desconhecidos; e) projetar o *soft power* português através da cristianização.

Esta grande estratégia foi elevada a um novo nível de ambição pelo príncipe e rei D. João II (1481-1495), que a começou a gerir ainda enquanto herdeiro da coroa. Este Príncipe Perfeito da *Realpolitik* do Renascimento passou a ter como prioridade contornar África e atingir diretamente a partir do Atlântico o Índico e as enormes riquezas da Ásia, até então apenas acessíveis aos europeus por via terrestre, indireta e mais custosa (Adão da Fonseca, 2011).

O sucesso desta prioridade estratégica portuguesa de procura de profundidade estratégica fora da Europa foi fundamental na consolidação de Portugal como um Estado independente. O sucesso da grande estratégia da expansão portuguesa foi tão grande que acabou por ser emulado por vários outros Estados atlânticos da Europa, desde logo a vizinha Espanha, e resultou na consolidação do Atlântico como o eixo central de um sistema de poder verdadeiramente global. A fragilidade relativa da Europa face aos grandes impérios da Ásia, como um sistema regional onde o poder era muito mais fragmentado, acabou por se revelar uma vantagem a prazo. Neste contexto altamente competitivo nenhum Estado, se quisesse sobreviver, podia correr o risco de deixar de inovar e de aperfeiçoar os seus meios de projeção de poder.

Muito antes da internet ou da aviação, o desenvolvimento pelos Estados euro-atlânticos de meios de navegação oceânica revelaram ser as inovações tecnológicas indispensáveis para permitir a construção de uma primeira rede global de comunicações, de trocas e de projeção de poder. Efetivamente o marco fundamental na geopolítica global que foi o Tratado de Tordesilhas de 1494, entre D. João II de Portugal e os Reis Católicos de Espanha, seria algo impensável sem uma primeira marinha de mar azul (*blue water navy*) com capacidade de navegação oceânica e bem como a capacidade de mapear as costas de todo o globo.

Mas porque nos importa especificamente neste texto o Tratado de Tordesilhas? Por duas razões. A primeira é que ele torna evidente a centralidade do Atlântico na emergente geopolítica global. O que esteve fundamentalmente em jogo nas duras negociações que levaram à assinatura deste acordo entre Portugal e Espanha, em 1494, foi uma demarcação de esferas de influência por via do controlo partilhado entre as potências ibéricas do Atlântico Norte e de uma garantia a Portugal do controlo exclusivo do Atlântico Sul. Este último aspeto era indispensável para garantir a segurança do monopólio português da rota marítima direta entre a Europa e o Indo-Pacífico. É significativo que seja neste último ponto que os negociadores portugueses mais insistem. Não sabemos se D. João II já conhecia a existência de

algumas das terras que vieram a ser o Brasil, embora haja alguns indícios nesse sentido (Domingues, 2012). Mas o que o rei português sabia é que era possível por via do Cabo da Boa Esperança chegar ao Índico a partir do Atlântico e que, para o fazer, os navios portugueses precisavam de contornar a zona de calmaria do Golfo da Guiné. Por isso, quaisquer territórios na região que hoje é a costa Brasil teriam de ficar em mãos exclusivamente portuguesas, ou a rota para a Índia e a China ficaria vulnerável a quem os controlasse.

A segunda razão porque nos importa o Tratado de Tordesilhas é por ser o primeiro exemplo de uma geoestratégia pensada à escala global. Corresponde à primeira divisão em esferas de influência de todo o Mundo. Nesse sentido é semelhante, por exemplo, à Conferência de Ialta, no final da Segunda Guerra Mundial, em que se desenharam as esferas de influência soviéticas e norte-americanas, inaugurando a Guerra Fria Global, que se prolongou de 1945 até 1989. Ambos os acordos foram, aliás, intensamente contestados.

Efetivamente as potências emergentes da Europa Atlântica – França, Inglaterra, Países Baixos – não descansaram enquanto não começaram a desafiar o condomínio ibérico fixado em Tordesilhas, e mais concretamente o predomínio de Espanha no Caribe e nas Américas, e o predomínio naval de Portugal no Oceano Índico, o que sucedeu com cada vez maior eficácia a partir do final do século XVI. O monopólio português do comércio com o Indo-Pacífico, por via do controlo exclusivo do Atlântico Sul era um alvo demasiado apetecível para outros Estados europeus não procurem também lucrar com ele. Portugal não tinha, nem os homens, nem os recursos para contrariar esse esforço da parte de vários Estados europeus bem melhor dotados de pessoas e de meios.

A ocupação mais continuada e mais empenhada do que veio a ser a costa do Brasil por guarnições e colonos portugueses deveu-se precisamente à tentativa de Portugal contrariar a todo o custo essas tentativas de pôr em causa o seu domínio naval do Atlântico Sul: primeiro francesas, logo no século XVI, em torno do Rio de Janeiro, e depois holandesas em torno do Recife, no século XVII. No século XVI começou por se subcontratar a vários nobres portugueses a ocupação da costa do Brasil por via de capitânias, mas acabou-se, em 1549, por considerar necessário estabelecer um primeiro governador geral régio. A campanha terrestre e naval para recuperar o Nordeste do Brasil da ocupação holandesa foi bem mais exigente, e não teria sido possível sem o concurso ativo de armadas vindas da Europa e do esforço armado dos colonos portugueses e dos seus aliados locais, ilustrada paradigmaticamente pelas forças mobilizadas na chamadas Batalhas de Guararapes em 1648 e 1649. Na verdade, tão pesada foi esta guerra colonial com os holandeses que Portugal foi forçado a escolher, a definir prioridades.

Portugal passou, a partir de meados do século XVII, a dar prioridade ao seu império Atlântico, e abandonou grande parte do seu império naval asiático, que se tinha

dispersado num excessivo número de fortalezas, impossíveis de defender face a ataques repetidos na terra e no mar e frequentemente coordenados entre potências locais e potências europeias igualmente hostis a Portugal. O império português entrou em parcial colapso no Oriente, mas revelou-se bem mais resiliente no Atlântico, onde, longe de entrar em colapso foi até ganhando novos territórios e novos recursos estratégicos sobretudo no Brasil.

Até que ponto o Atlântico era a nova prioridade estratégica portuguesa ficou claro no facto de António Vieira – padre, pregador, diplomata e conselheiro destacado do novo rei português, D. João IV, restaurador de um reino independente de Espanha – ter chegado a defender a transferência da capital do Estado português para o Brasil, face à ameaça espanhola. E, de forma ainda mais marcante, no facto de isso ter efetivamente acontecido em 1808. A transferência dos órgãos centrais do Estado e da esquadra portuguesa para o Brasil, na impossibilidade de parar uma invasão napoleónica, vinha sendo discutida e planeada desde 1803. Concretizou-se quando as tropas francesas invadiram finalmente Portugal, no final do 1807 para tentar forçar o governo de Lisboa a abandonar a sua prioridade atlântica e alinhar com o sistema continental europeu dominado por Paris. Iniciou-se assim o processo que levou à criação das instituições estatais brasileiras que declaram a independência face ao governo de Lisboa, em 1822 (Pedreira e Costa, 2009).

O Atlântico como Chave da Inserção Internacional de Portugal e do Brasil

As potências lusófonas, apesar da independência do Brasil, continuaram a partilhar alguns elementos de uma cultura estratégica comum, que podemos corporizar em António Vieira ou em Alexandre de Gusmão, dois portugueses nados ou criados fora da metrópole e que tiveram grande influência na definição das prioridades da ação externa da coroa portuguesa no século XVII e XVIII¹. Uma cultura estratégica em que a segurança marítima atlântica era vista como indispensável garantia da independência e defesa de interesses nacionais vitais. Isto implicava uma política externa em que a prioridade era uma aliança próxima com a potência naval dominante no Atlântico. O que não excluía a procura do máximo de autonomia possível face a esta última, nos limites desta necessidade geoestratégica.

Esta prioridade Atlântica na inserção no sistema global de Portugal e do Brasil manteve-se ao longo do século XIX e XX, apesar da separação dos dois Estados, e de serem atravessados por várias mudanças de regime: monarquias constitucionais, repúblicas constitucionais, repúblicas autoritárias. O chamado Terceiro Império português é um império centrado no Atlântico, numa relação simbiótica com a principal

1 Sobre estas continuidades cf. Paquette (2013).

potência atlântica no século XIX, a Grã-Bretanha. A ocupação por Portugal de vastos territórios na África Austral, em Angola e Moçambique, servia também os interesses estratégicos britânicos. Ela criava territórios tampão amigáveis nas mãos de um aliado fraco na vizinhança de importantes colônias britânicas, em particular a África do Sul. Esta última foi construída para defender a Colônia do Cabo, retirada à Holanda e anexada ao império britânico a pretexto do conflito com Napoleão, e permitia aos britânicos controlar solidamente a rota do Cabo, ligando o Atlântico ao Indo-Pacífico onde se encontrava a sua principal colônia, o Raj indiano.

O Brasil também procurou afirmar-se como um grande império do Atlântico Sul, até no seu nome oficial como Estado independente. Isso significava consolidar-se como um Estado credível no quadro do sistema de poder tradicional do Atlântico, ou seja, um Estado monárquico. Significou também manter uma relação de alinhamento próximo com a Grã-Bretanha, como garante último da segurança das suas costas e fronteiras, de financiamento e de mercado para a produção das plantações brasileiras. Isso fica bem evidente no facto do reconhecimento por Portugal da independência do Brasil, em 1825, ser negociado por via de diplomatas britânicos. Mais uma independência política do que uma descolonização em termos de modelo económico e social, a emancipação do Brasil face a Portugal tirou partido de um contexto atlântico favorável a revoluções independentistas nas Américas. O Brasil independente fez parte de uma vaga de independências nas Américas espanhola e portuguesa que encontraram um apoio decisivo em Londres. A Grã-Bretanha havia consolidado o seu predomínio naval com a derrota de Napoleão, controlando territórios chave para o controlo do Atlântico desde Halifax até às Bermudas, passando por Gibraltar, Ascensão, as Falklands ou o Cabo. Nesse contexto Londres apostou no apoio à independência das colônias americanas de Espanha e Portugal como a forma menos custosa de garantir o seu acesso em condições privilegiadas a vastos mercados que até aí lhe eram negados, criando uma esfera de influência que chegou a ser designado, por alguns autores, de império informal (Darwin, 2011).

Ou seja, para a maioria das elites governativas do Estado português e do Estado brasileiro, pareceu evidente, ao longo do século XIX e XX, a noção de que era uma prioridade estratégica manterem uma aliança próxima com a principal potência do Atlântico. Nem sempre gostavam ou partilhavam das prioridades britânicas. Basta pensar nas tensões criadas pelo violento tráfico de africanos escravizados por portugueses e brasileiros na primeira metade do século XIX (Bethell, 2009). Ou nas disputas territoriais no final do século XIX, com o Brasil em torno da Ilha da Trindade no meio do Atlântico, ou com Portugal, em torno da ambição de este unir os territórios da sua principal colônia atlântica, Angola, com a costa oriental africana de Moçambique, levando à chamada crise do *Ultimatum* de 1890. Mas em última análise, pragmaticamente, as elites portuguesas e brasileiras consideraram sempre que não havia melhor alternativa do ponto de vista dos seus interesses a

um alinhamento com a Grã-Bretanha, garantia última da sua independência, da segurança das suas costas e da sua navegação, e indispensável financiador da economia e do Estado em Portugal e no Brasil.

É verdade que no caso do Brasil se começou mais cedo a apostar na outra grande potência em ascensão no Atlântico, os EUA, logo a partir da proclamação da República brasileira em 1889 e sobretudo da revolta da Armada, de 1894, derrotada com a ajuda decisiva de meios navais norte-americanos (Herring, 2017, p. 8). Essa era também uma forma de ganhar autonomia face à tradicional dependência do poder naval e económico britânico. O chamado americanismo desenvolvido pelo Barão do Rio Branco à frente do Itamaraty (1902-1912), sempre foi muito pragmático e atento às possibilidades de reequilibrar com os EUA o tradicional peso da Grã-Bretanha – e.g., Santos (2018). Durante a década de 1930, tanto o Estado Novo português como o brasileiro, procuraram ganhar margem negocial face ao seu alinhamento tradicional e retirar vantagens do crescendo de tensões entre grandes potências, mas em última análise, a geopolítica prevaleceu sobre a ideologia (Cervo e Magalhães, 2000; Cervo, 2008; Pinheiro, 2004; Neto, 2011; Burges, 2017; Ricupero, 2017).

Portugal demorou mais tempo a fazer essa viragem. Mas a partir da Segunda Guerra Mundial, o governo de Lisboa, não teve alternativa senão reforçar as suas relações com os EUA, apesar das reservas do regime de Salazar face ao liberalismo político e económico norte-americanos. Elas foram, em parte, descansadas pela regra do consenso nas decisões tomadas pela Aliança Atlântica, ou OTAN, de que Portugal era membro fundador. E de esta Aliança Atlântica ter por objetivo estratégico principal manter a Rússia soviética e a subversão comunista fora da Europa Ocidental (Telo, 1996).

Evidentemente esta passagem de uma aliança prioritária com a Grã-Bretanha para uma aliança prioritária com os EUA não significou uma mudança radical na inserção internacional de Portugal ou do Brasil. Resultou, desde logo, da determinação das elites portuguesas e brasileiras de resistir ao comunismo, que viam como ameaça vital ao seu modo de vida, a todo o preço. Resultou, sobretudo, de uma mudança no equilíbrio de poder, refletindo o peso crescente dos EUA como a nova principal potência naval no Atlântico e a nível global.

O Ocidente e o Indo-Pacífico: Declínio, Colapso e Outros Erros

As seções anteriores permitem apontar um primeiro erro frequente na forma como se olha para esta questão. Os Estados europeus do Atlântico foram efetivamente as primeiras potências com capacidades verdadeiramente globais de projeção de poder, logo a partir do século XVI e XVII. Mas não eram ainda nessa altura as maiores potências do mundo em termos dos habituais indicadores agregados de poder

como a dimensão da população, da economia, ou dos exércitos. O pico de poder do Ocidente Euro-atlântico é muito mais tardio do que geralmente se pensa, só se consolidando claramente nos séculos XIX e XX. Durante grande parte da história conhecida a China foi a maior potência estatal do mundo. Ora, importa sublinhar que este grande peso da China ou de outras potências orientais não impediu o Ocidente de prosperar (Darwin, 2008).

O Estado chinês atingiu efetivamente a sua máxima extensão territorial no final do século XVIII, com a dinastia manchú dos Qing (1648-1911). A maioria dos historiadores considera que, pelo menos até ao início do século XIX, o imperador chinês, a partir da sua capital, em Pequim, continuava a controlar não só o maior território e a maior população do mundo, como também a maior economia, a maior burocracia estatal e o maior exército. O que faltava ao Estado chinês era uma significativa capacidade naval oceânica, pois Pequim tinha decidido, em 1439, que o modelo de sociedade chinesa era incompatível com essas inovações tecnológicas perigosas que eram os navios oceânicos. O que faltava à Pequim imperial era uma grande estratégia global que fosse para além da procura de uma hegemonia regional na Ásia Central e Oriental. O que lhe faltava cada vez mais, como resultado disso, era também uma economia dinâmica, inovadora e globalizada. Esta falta de uma visão estratégica global do império chinês, confrontado com desafios geoestratégicos continentais bem pesados, é certo, teve um preço elevado, resultando no chamado século das humilhações chinesas de meados do século XIX até meados do século XX – e.g., Westad (2012). Os riscos da complacência de uma grande potência habituada a ser o centro do mundo – China significa literalmente império central – merecem alguma reflexão no Ocidente atual.

Isto não significa, evidentemente, que desvalorizemos a importância do controlo precoce pelas potências da fachada atlântica da Europa de um sistema de comércio global com um potencial de crescimento enorme. Esta abertura para o mundo, esta intensa competição entre Estados do Atlântico Norte levou, nomeadamente, a um crescendo de inovações. A chamada Revolução Industrial, do século XVIII em diante, veio consolidar a Grã-Bretanha, pioneira neste processo e afortunadamente dotada de amplos recursos estratégicos em carvão, como a potência dominante no Atlântico e na geoestratégia global.

A invenção da invenção, ou seja, a rotinização da constante inovação tecnológica e da sua aplicação produtiva, sobretudo quando se traduziu numa revolução na produção de energia por via dos motores a vapor, levou a um crescimento explosivo dos indicadores de poder do espaço Euro-Atlântico. Levou, nomeadamente, à multiplicação de capacidades militares únicas dos Estados do Atlântico Norte: dos navios a vapor e depois a diesel, couraçados e carregados de artilharia pesada, até à produção em massa de armas automáticas capazes de disparar milhares de balas por minuto, do surgimento de explosivos avançados como a dinamite até aos

carros de combate, à aviação militar e ao armamento nuclear. Estes meios aumentaram exponencialmente a assimetria de poder económico e militar entre os Estados Euro-Atlânticos e os demais Estados. Pelo menos, até se começarem a difundir amplamente por Estados não-ocidentais, e até por atores não estatais, a partir de meados do século XX. Foi este processo de maximização da inovação tecnológica e de revolução energética que levou à afirmação das potências do Atlântico Norte com um nível de preponderância de poder entre grosso modo 1850-1950, que, sendo aquele a que nos habituámos, foi relativamente recente, breve, e absolutamente excecional na história (Headrick, 1981; McNeill, 1984).

Um segundo erro fundamental resulta de se confundir um suave declínio relativo das potências do Atlântico Norte com o seu colapso. Talvez o peso na cultura política Ocidental de Roma e da sua famosa ascensão e queda, ajude a explicar a importância destas correntes declinistas. Mas realmente um suave declínio relativo, ou um colapso completo são coisas bem diferentes.

Este suave declínio relativo do Ocidente não é, aliás, algo recente, está a acontecer há décadas. Mais, ele era inevitável tendo em conta que se partia de uma concentração de poder e riqueza nos EUA e nos seus aliados Europa Ocidental absolutamente anormal na história. O final da Segunda Guerra Mundial resultou num pico insustentável de poder económico e militar do espaço Euro-Atlântico. Estima-se que em 1945 a América do Norte sozinha tinha talvez 25% do PIB global e quase 35% do total da produção industrial global. E, claro, os EUA, até 1949, tiveram a posse exclusiva do armamento nuclear. Apesar de enfraquecidos pelos custos gigantescos de uma guerra que teve lugar no seu continente, os Estados europeus controlavam ainda todo o continente africano, com exceção da Etiópia e da Libéria assim como vastas extensões da Ásia. Mesmo a Alemanha derrotada ainda tinha, em 1945, 75% da sua capacidade industrial e, portanto, uma base sólida para uma reconstrução rápida do seu poder económico quando os EUA, através do Plano Marshall, se disponibilizaram para a apoiar (Kennedy, 1989; Ferguson, 2005; Steil, 2018).

Por que não temos dúvida em afirmar que esta concentração de poder no hemisfério Norte Atlântico era insustentável? Por três razões principais:

Primeiramente, porque é um padrão conhecido e estudado da política internacional que uma grande concentração de poder num Estado, gera uma reação dos demais Estados no sentido de contrabalançar esse risco para a sua sobrevivência e interesses. Para esse efeito é de sublinhar a eficácia particular de métodos não-convencionais para reduzir essa assimetria, em particular o recurso a insurreições armadas, a arma preferida dos fracos contra os fortes pelo seu enorme poder de desgaste de atores mais poderosos (Reis, 2017).

Em segundo lugar, porque as inovações tecnológicas resultantes da Revolução Industrial que começaram por favorecer as potências coloniais europeias e a sua capacidade de expansão pela força a um custo muito baixo, inevitavelmente difundiram-se.

Se há uma constante na história humana é o da difusão global de ferramentas de sucesso. Para dar um exemplo particularmente relevante para os temas que nos ocupam: a difusão de explosivos e de armas automáticas extremamente eficazes acabaram por resultar no enorme aumento da capacidade das insurreições armadas, de grupos dedicados à guerrilha e ao terrorismo, provocarem um tremendo desgaste mesmo em Estados coloniais militarmente muito mais poderosos. Foi tanto mais assim, quanto muitas destas insurreições armadas nos impérios europeus foram transformadas em guerras por procuração pela Rússia soviética ou pela China comunista, que passaram a financiar, armar, treinar, apoiar politicamente estes grupos independentistas como forma de contrabalançar o peso do Ocidente.

Uma terceira razão de ser insustentável a prazo esta concentração de poder no Atlântico Norte são os próprios interesses económicos dessas potências do Atlântico. Para que as economias dos EUA e da Europa Ocidental pudessem continuar a crescer a um ritmo acelerado elas precisavam de exportar. E para terem clientes novos para quem exportar precisavam que as demais regiões do globo crescessem economicamente. Mais, no quadro de uma Guerra Fria global entre os EUA e a URSS, que era também uma disputa entre dois modelos ideológicos e de desenvolvimento económico, era fundamental demonstrar que o capitalismo ocidental era mais eficaz do ponto de vista de promover o crescimento económico da periferia do que o comunismo soviético ou chinês.

O declínio relativo e suave do poder relativo do Ocidente desde o pico do seu poder tem, portanto, vindo a ter lugar desde a década de 1950. Tem também, naturalmente, sofrido oscilações importantes. Ele foi acelerado, por exemplo, pela descolonização. Ela afetou mais o poder do Ocidente do que os EUA esperavam, convencidos que estavam de que conseguiriam passar a ter relações privilegiadas com as ex-colónias europeias, emulando o que a Grã-Bretanha fizera com as ex-colónias espanholas e portuguesas nas Américas. Na verdade, muitas antigas colónias em África e na Ásia transformaram o seu capital de queixa contra o colonialismo ocidental em regimes com simpatias pelo bloco soviético. O declínio relativo do espaço Euro-Atlântico foi novamente acentuado pela forte crise económica que atingiu fortemente o Ocidente como resultado dos chamados choques petrolíferos, de 1973 em diante, que pôs fim a décadas de crescimento económico extraordinário.

Em contraste, o desfecho da Guerra Fria, em 1989-91 pareceu sinalizar uma recuperação notável do poder da Europa e dos EUA depois de algumas décadas de dificuldades. Efetivamente, as décadas finais do século XX e o início do século XXI, pelo menos até à Grande Recessão de 2008, pareceram a muitos representar o triunfo definitivo e global do modelo político e económico da região Euro-Atlântica. Esse triunfalismo exagerado teve a sua tradução no argumento de Francis Fukuyama (2006) no *The End of History*: o Ocidente tinha encontrado a fórmula para o desenvolvimento humano: liberalismo + capitalismo.

Seria, porém, do meu ponto de vista, um erro crasso substituir o triunfalismo de então, pelo declinismo de agora. Na verdade, logo em 1989, a repressão de manifestações a favor da liberalização do sistema político, pelo governo da República Popular da China, deveria ter-nos levado a questionar os limites deste aparente triunfo definitivo do Ocidente. Porque na história não há nada definitivo. E porque o regime comunista chinês claramente optava por uma adoção muito seletiva e parcial do modelo ocidental, que não incluía a liberalização política ou o fim do papel central do Estado na economia. Os líderes chineses incorporaram pragmaticamente aspetos da economia de mercado, para garantir a modernização da economia e um crescimento económico acelerado, mas nunca aceitaram ceder o seu controlo último sobre o Estado, a economia, a sociedade (Joseph *et al.*, 2019).

Vimos nascer na China um Leninismo de Mercado. Será esta China governada pelo Partido Comunista e enriquecida pelo mercado o sinal do triunfo de Grandes Potências autoritárias, como afirma Azar Gat (2007)? Talvez. Será que ela sinaliza o colapso inevitável do Ocidente Euro-Atlântico? Não me parece. E, mais importante, o próprio fundador desse modelo chinês de Leninismo de mercado, Deng Xiaoping (1978-1992/97) também duvidava da inevitabilidade de o século XXI ser um século (de predomínio absoluto) asiático, como se pode ver pela citação sua usada como epígrafe no início deste texto.

Vale, portanto, a pena, ponderar se autores como Paragat Khanna (2019) ou Kishore Mabubhani (2008 e 2018), que criticaram justamente alguma complacência do Ocidente no pós-Guerra Fria, não correm eles próprios o risco de alguma complacência simplista na sua análise da ascensão irresistível da Ásia e o declínio inevitável do Ocidental. Diga-se que nomeadamente Mabubhani (2020) depois de anos em que avançou essas teses, parece, no seu último livro reconhecer a necessidade de qualificar esse juízo. Nomeadamente, estas teses correm o risco de confundir variações conjunturais com mudanças estruturais, declínio relativo com colapso absoluto. Sobretudo, correm o risco de nos levar a cair num terceiro erro fundamental, apresentar o espaço Indo-Pacífico como tendo uma harmonia interna que está longe de ser a realidade, no fundo, e ironicamente, de oferecerem da Ásia uma imagem à semelhança da Europa, como um alter ego do Ocidente com um nível de coesão que não é, de todo, comparável.

Seria preciso um grande grau de cegueira para negar a excecional ascensão económica da China, com décadas de crescimento do seu PIB que passou de 2% do total global em 1960 para 15% em 2018, mas cabe notar que ainda assim face aos 23% dos EUA. Ainda mais significativo é o facto de a China não se ter contentado com ser o estaleiro do mundo, mas ter investido cada vez mais na inovação, no desenvolvimento de tecnologias de ponta como o 5G ou a Inteligência Artificial, e em novas infraestruturas. Isso traduz-se no facto de hoje se estimar que a China produz 70% dos telemóveis existentes no mundo. No combate à Covid-19 isso também ficou

evidente, com a maioria das farmacêuticas envolvidas na procura de uma cura ou de uma vacina a estarem baseadas nos EUA ou na China, mais do que na Europa. Ou com a China a produzir metade do equipamento de proteção médica a nível global. E na Ásia temos ainda a Índia também a crescer a ritmo acelerado. A China e a Índia são os únicos Estado com uma população superior a 1 bilhão de pessoas. E claro que há muitos outros Estados economicamente muito dinâmicos e muito populosos no espaço Indo-Pacífico. Os asiáticos representam quase 60% da população global face a 15% de europeus e norte-americanos. A Ásia, por outras palavras, é muito maior e mais populosa do que a Europa e tem mostrado grande dinamismo económico. O Pacífico é uma bacia oceânica duas vezes maior do que a do Atlântico. Isto traz vantagens quando se trata de olhar para indicadores agregados. Mas cria enormes problemas de convergência de interesses – e.g., Silver (2020).

É, portanto, fundamental evitar um quarto erro fundamental que resulta do anterior que é o de tentar somar os indicadores de poder, desde logo militar, das potências do Indo-Pacífico, da mesma forma que o fazemos com as potências da Aliança Atlântica. Ora, a China não investe na sua defesa com o Japão. A Índia não investe na sua defesa com o Paquistão. Os gastos militares chineses devem ser vistos como sendo em grande parte gastos contra o Japão. Os gastos militares indianos devem ser vistos como sendo em grande parte gastos contra o Paquistão. E o mesmo se aplica a outros grandes Estados asiáticos. Não queremos com isto dizer que uma guerra entre a China e o Japão ou entre a Índia e o Paquistão, ou mesmo entre a Índia e a China, sejam inevitáveis. Desde logo, porque vários destes Estados têm armas nucleares ou estão protegidos por elas. Mas conflitos armados, mesmo que limitados, são bem possíveis e têm ocorrido na Ásia: as tensões no Mar do Sul da China ou nos Himalaias são apenas exemplos recentes e mais noticiados disso mesmo.

Talvez essa dinâmica se venha a alterar. Talvez a Organização de Cooperação de Xangai se transforme numa verdadeira aliança de algumas das principais potências militares euroasiáticas, nomeadamente da China, Índia, Paquistão, Rússia e eventualmente o Irão. Mas ainda estamos longe de ter na Ásia uma comunidade de segurança, onde a guerra é impensável e a cooperação é a regra, semelhante à que existe entre os países membros da OTAN e da UE. Estamos longe de uma dinâmica, como aquela que se verifica na OTAN, em que os Estados realmente investem em meios militares que podem usar mediante doutrina, treino e uma estrutura de comando comum. Estamos longe da dinâmica que se verifica no seio da UE em que os Estados investem em projetos nacionais, mas também, cada vez mais, investem de forma coordenada em capacidades militares através dos chamados projetos da cooperação estruturada permanente (PESCO), com base em orientações da Agência Europeia de Defesa e também através do orçamento comum por via do chamado Fundo Europeu de Defesa.

As potências do Atlântico Norte estão, portanto, longe de ter colapsado no campo militar. Em 2019, os EUA sozinhos ainda gastam quase tanto nas suas Forças Armadas quanto o conjunto das 14 maiores potências militares seguintes do mundo: 684 bilhões de dólares face a 181 bilhões da China. E neste grupo de 14 grandes potências militares, além do EUA, estão outros quatro membros europeus da OTAN – a Grã-Bretanha em sexto, a França em sétimo, a Alemanha em nono, e a Itália em décimo – isto para não falar de aliados extraeuropeus como o Japão em oitavo, ou a Coreia do Sul em décimo. A OTAN ainda hoje é, incontestavelmente, a mais poderosa, robusta, bem organizada e coesa aliança militar do mundo. Em suma, se há algo que suaviza muito o declínio relativo do Ocidente Atlântico é a sua coesão e coordenação institucionalizada. Se há algo que pode sinalizar um eventual colapso do Ocidente será o fim de organizações como a OTAN ou a UE (IISS, 2020).

Claro que um quinto erro fundamental em que não podemos cair é o de pensar que o estado atual das coisas não pode ser alterado, inclusive de forma significativa. Creio que as páginas anteriores mostram que se há uma lição da história global é que nenhum Estado, nenhuma instituição, por mais poderosa e antiga que seja, está livre do risco de colapso. E é claro que isso se aplica aos EUA, à OTAN, ou à União Europeia. Esta última é uma confederação, ou seja, uma associação de Estados que a qualquer momento a podem abandonar, portanto vulnerável a qualquer crise significativa. Os EUA são uma federação, mas com um sistema de poder repartido, de *checks and balances* muito vulnerável a uma polarização política excessiva.

Porém, e de acordo com esta mesma lógica, o risco de colapso também existe relativamente à China. A história mostra que as grandes potências asiáticas também não são imunes a crises económicas, sociais ou políticas significativas ou mesmo a um colapso do Estado. A elite chinesa parece não só estar bem ciente, mas até, segundo alguns autores, vive obcecada com o risco do colapso do Estado chinês. Afinal, foi essa a experiência traumática que a China viveu nos cem anos desde meados do século XIX até 1949 (Khan, 2018). Aliás, tendo em conta a Formosa/Taiwan este processo de reunificação da China ainda não está sequer concluído, certamente não na perspetiva dos líderes e de muitos nacionalistas chineses.

Relativamente a esta questão central defendo que o colapso do núcleo de poder económico e militar concentrado no Atlântico Norte não pode ser dado como uma certeza, mas não é impossível. O ponto fundamental que me importa deixar bem claro é que o colapso do Ocidente não será causado automaticamente pelo simples facto de outras potências ganharem riqueza e poder noutras partes do Mundo. Um verdadeiro colapso do Ocidente, pode até ser facilitado ou acelerado por fatores exógenos, mas só se verificará, em última análise, por razões endógenas, como resultado de tensões e divisões internas, de opções políticas tomadas ou não no Ocidente.

A intensificação de uma polarização cada vez mais conflituosa nos países europeus e nos EUA, e entre a Europa e a América do Norte, será um sinal de alarme importante

que tornará o colapso do Ocidente mais provável. Essa tendência a continuar a acentuar-se poderá levar ao fim da UE e da OTAN, ou, pelo menos à sua paralisia e queda na irrelevância. Efetivamente a paralisiação ou mesmo uma fragmentação da UE não é inconcebível, à luz do Brexit, e da ascensão de líderes nacionalistas como Órban na Hungria. Um triunfo de Salvini e grupos ainda mais à direita na Itália, de Marine Le Pen em França, e da Alternativ for Deutschland na Alemanha poderiam levar a dinâmicas de colapso ou paralisia das instituições europeias.

Os EUA são uma federação e não uma confederação como é o caso da UE, e, por isso, são menos vulneráveis a crises conjunturais, mesmo profundas. Mas a polarização crescente, de que a presidência de Trump é um exemplo paradigmático e, também, um fator de agravamento, pode levar a sérios conflitos internos, diminuindo a capacidade e a vontade norte-americana de se envolver em questões globais. Poderá mesmo, no limite, pôr em questão a viabilidade da OTAN, uma organização que seria difícil de conceber sem os EUA ativamente engajados, e que é um pilar do poder do Ocidente.

Há aliás, sinais de que rivais estratégicos do Ocidente como a Rússia ou a China percebem este facto fundamental: o Ocidente só irá colapsar por dentro. Logicamente, procuram tirar partido destas tendências polarizadoras, e até promovê-las, numa linha de dividir para reinar recorrendo a métodos não-convencionais de desinformação e propaganda. Porém, volto a recordar que não é apenas o Ocidente que tem problemas de coesão. Como vimos, a Ásia é um continente gigantesco com grandes tensões e conflitos territoriais por resolver entre os seus principais Estados. Em particular a China e o respetivo regime enfrentarão um teste difícil quando a economia chinesa deixar de crescer de forma tão acelerada como tem sido o caso nas últimas décadas (Pei, 2020).

A pandemia da Covid-19, com o seu enorme e prolongado custo em vidas e em modos de vida, com a enorme incerteza que trouxe relativamente à melhor forma de conciliar saúde e economia, será um teste à solidez de qualquer Estado, de qualquer regime, de qualquer organização. O vírus veio lembrar o papel da contingência, dos eventos imprevisíveis, das crises inesperadas na evolução da política global. Pode ser que acelere a ascensão da China. Pode ser que atinja mais o Ocidente. Mas o contrário também é possível. Teremos de ver. O que é certo é que Portugal e o Brasil terão de se preparar para um mundo ainda mais incerto do que tem sido habitual.

Implicações para Portugal e o Brasil do Indo-Pacífico *Up* e do Atlântico *Down*

Algo que é certo e evidente, mas nunca é demais lembrar em face das modas do momento, é que o Atlântico pode estar a perder peso relativo em termos da geopolítica e da geoeconomia global, mas continuará a ser vital para Portugal e para o Brasil,

para o bem ou para o mal. Não se trata apenas de ter em conta a história, o facto de que a criação de Portugal e do Brasil e a sua inserção internacional estão ligadas à ascensão do Atlântico como eixo central da geopolítica global. Trata-se sobretudo de ter em conta que Portugal e o Brasil são dois Estados com uma enorme faixa costeira atlântica, onde se concentra grande parte da sua população e da sua produção. De ter em conta que é pelos portos e pelas rotas do Atlântico que Portugal e o Brasil escoam grande parte das suas exportações e recebem grande parte das suas importações. De ter em conta que é através de cabos de comunicação que atravessam o Atlântico que Portugal e o Brasil recebem e enviam grande parte dos dados vitais para a sua economia digital. As mudanças que afetem o espaço atlântico continuarão, portanto, a ser vitais para o futuro dos dois países de língua portuguesa.

Claro que a grande importância do Atlântico tanto para Portugal quanto para o Brasil não significa que ambos os países sejam afetados da mesma forma pelo declínio relativo ou pelo colapso das principais potências do Atlântico Norte. Portugal é um Estado do Atlântico Norte e tem interesses vitais investidos na relação bilateral com os EUA, na OTAN e na União Europeia, organizações de que é membro e que têm sido vitais para garantir ao país um elevadíssimo grau de segurança e prosperidade a um preço bastante comportável. Já o Brasil é um grande Estado do Atlântico Sul e um membro dos BRICS e do G20, vistos como paradigmáticos de um mundo mais multipolar e onde o Sul Global ganha peso face ao Atlântico Norte. Aliás, há muitas décadas que a elite brasileira se queixa, com alguma razão, de que a ordem global dominada pelo Ocidente Atlântico não lhes tem dado o peso devido, por exemplo, ao não ser incluído como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU (Garcia, 2012).

Porém, também me parece simplista pensar que o Brasil beneficiará automaticamente e significativamente com a uma ascensão das potências do Indo-Pacífico. A ascensão da China ou da Índia está longe de ser equivalente de uma ascensão de todo o Sul Global. Os interesses e as prioridades do Estado chinês ou indiano no campo da economia ou da segurança e da defesa não são necessariamente convergentes com os interesses e as prioridades estratégicas do Brasil. Basta pensar no impacto do peso crescente da China como parceiro comercial do Brasil na inversão da tendência histórica para o reforço do peso da indústria na economia brasileira, que era uma prioridade estratégica tradicional do desenvolvimentismo brasileiro. Basta pensar no peso crescente da China em África. A China estabeleceu mesmo a sua primeira base militar no exterior no Djibuti, quebrando assim um tabu importante. Está cada vez mais presente inclusive nos Estados africanos ribeirinhos do Atlântico Sul e parte da ZOPACAS (Seabra, 2017). Em novembro de 2019 pela primeira vez navios militares chineses estiveram em manobras com navios russos e sul-africanos ao largo do Cabo. Não seria estranho que a China se venha a tornar mais presente militarmente no Atlântico, introduzindo uma nova grande potência

estranha à região. Claro que se pode decidir que, afinal, a agroindústria é a melhor aposta para o Brasil. Claro que se pode decidir que a ZOPACAS pode funcionar bem sem implicar a exclusão da presença militar de potências exteriores à região. O ponto crucial é que para o Estado chinês a prioridade é importar recursos naturais e exportar tecnologia, defender as rotas e os recursos vitais para a China. Para a China a prioridade é, independentemente dos interesses de outras potências, reforçar a sua influência em África ou na América Latina, onde, por exemplo, estabeleceu uma estação de rastreamento espacial na Argentina, em Neuquén. Em suma, se não exista uma convergência automática de interesses e prioridades estratégicas entre o Brasil e as potências do Atlântico Norte, ela também não me parece que exista com a China ou outras potências do Indo-Pacífico.

Convém ainda notar que, se para Portugal um colapso do Ocidente teria um custo muitíssimo elevado, é possível argumentar que o Estado português pode talvez retirar algumas vantagens do declínio relativo das grandes potências do Atlântico Norte, e de uma maior presença de outras grandes potências no espaço do Atlântico, seja uma Rússia fortalecida ou uma China emergente. Isto se Portugal souber usar este contexto para captar mais apoios de aliados tradicionais. E se o Estado português conseguir voltar a valorizar a concessão de acesso aos seus recursos estratégicos ou bases, na vasta mancha de território sob responsabilidade portuguesa no Atlântico entre o território continental e os arquipélagos dos Açores e da Madeira aos EUA, num contexto geoestratégico mais competitivo e exigente.

Por outro lado, também é possível argumentar que, menos do que Portugal, mas também o Brasil provavelmente perderia alguma coisa, pelo menos no curto prazo, com um colapso súbito das potências do Atlântico Norte. O colapso das potências do Atlântico Norte não iria resultar automaticamente e facilmente numa ordem internacional mais multilateral e mais democrática, mais justa, mais equilibrada. Parece mais provável que, pelo menos no curto prazo, um colapso do Ocidente levasse, se não ao caos, pelo menos a um período de grande incerteza e grave crise económica global, e a mais conflitos para preencher o vazio de poder criado. Numa nova ordem global que se construísse no contexto do colapso das potências do Atlântico Norte não haveria, evidentemente, lugares garantidos para ninguém no topo.

Um maior peso do Brasil na ordem internacional pode ser mais ou menos facilitado pelo contexto externo, mas evidentemente nunca acontecerá de mão-beijada. Não me parece evidente que uma ordem global mais centrada no Indo-Pacífico irá necessariamente favorecer mais o peso das potências do Atlântico Sul como o Brasil. Se olharmos para a história da política externa brasileira no último século parece-me fazer sentido argumentar que os períodos de maior sucesso do ponto de vista da afirmação da sua autonomia – da sua margem de manobra e capacidade de barganha – foram aqueles em que, mesmo que privilegiando mais as relações com potências do Ocidente, procurou alguma diversificação. Foi assim

com o Barão do Rio Branco no início do século jogando com a Grã-Bretanha e os EUA. Foi assim com Getúlio Vargas olhando para os EUA, mas também para as potências revisionistas europeias como a Alemanha de Hitler. Foi assim no período de *détente* à brasileira de Azeredo da Silveira na década de 1970 (Spektor, 2017). Se a completa equidistância parece difícil na política internacional, o pragmatismo e alguma diversificação de relações pode ser uma aposta interessante. Porque deveria o Brasil optar *a priori* entre os BRICS ou a OCDE, entre as relações com a China, com os EUA, ou com a UE? Parece possível argumentar que o grau de investimento nas diferentes relações e organizações deve ser função do que possa daí resultar para os interesses do Brasil.

Para concluir, quais serão alguma das implicações para as relações entre Portugal e o Brasil destes cenários futuros no Atlântico? Apontaria para as seguintes consequências fundamentais:

1. Não se deve esperar, simplesmente por via de uma língua comum e de uma história partilhadas, uma convergência automática entre Portugal e o Brasil quanto à forma como veem o Atlântico e definem as suas prioridades estratégicas perante os desafios globais atuais. A simpatia mútua e a facilidade de comunicação são úteis, mas não bastam.
2. Terá, portanto, de se trabalhar ativamente no sentido de uma mais forte relação entre Brasil e Portugal em torno do Atlântico, identificando divergências, procurando evitar mal-entendidos, e buscando pontos de convergência de interesses, assim como mecanismos de melhor cooperação. Adianto alguns exemplos nos pontos seguintes.
3. Reforçar o diálogo inter-regional. Desse ponto de vista, quer Portugal, quer o Brasil podem apostar na ratificação do acordo entre o Mercosul e a UE. Mesmo que o acordo possa ter ainda deficiências que se possa trabalhar por melhorar, parece-me, no contexto atual, mais importante do que nunca este acordo como um seguro mútuo contra os riscos de uma desglobalização caótica.
4. Investir na segurança do Atlântico. Portugal tem procurado, por exemplo com o projeto de criação de um novo Atlantic Center multinacional baseado nos Açores, contribuir para o desenvolvimento das dinâmicas de cooperação no campo da segurança e defesa no conjunto do Atlântico com o envolvimento em condições iguais de Estados e organização de todo este espaço. É verdade que, por vezes, alguns dos Estados do Atlântico Norte parecem ver-se como garantes da segurança de todo o Atlântico, sem terem em grande conta os pontos de vistas dos Estados do Atlântico Sul. Seja por essa via, ou por outras, parece, em todo o caso, fundamental reforçar os mecanismos de debate franco entre todos os Estados ribeirinhos do Atlântico sobre estes problemas. Afinal, riscos como os resultantes das mudanças climáticas ou ameaças como as do terrorismo, da pirataria ou de outras formas de criminalidade transnacional

não reconhecem fronteiras, seja entre países, seja entre o norte e o sul do Atlântico. Isto não significa ignorar que há grandes desigualdades no seio do Atlântico, ou que há divergências de percepções e de interesses entre os Estados ribeirinhos. Significa sim procurar mecanismos para: discutir essas divergências, minorar mal-entendidos, criar confiança e encontrar os pontos de convergência possível numa cooperação que sirva os interesses de todos. Esta parece-me ser um objetivo em que Portugal e o Brasil teriam um interesse partilhado em trabalhar em conjunto.

Portugal e o Brasil têm muitas opções a fazer num mundo em que abunda a incerteza. Mas não têm a opção de deixar de ser Estados Atlânticos. Esta é uma característica definidora que os dois Estados partilham, que terão de ter em conta na definição das suas prioridades estratégicas. O Atlântico é um importante caminho possível para uma maior cooperação entre Portugal e o Brasil, assim o saibamos navegar no interesse de ambos os países.

Referências

- BBC, 2017. Trump worries Nato with 'obsolete' comment. *BBC News* [em linha], 16 de janeiro. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38635181> (acesso: 26.1.2017).
- Bethell, L., 1970. 2009. *The Abolition of the Brazilian Slave Trade: Britain, Brazil and the Slave Trade Question*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Borges, M. O., 2013. Em torno da preparação do cerco de Lisboa (1147) e de uma possível estratégia marítima pensada por D. Afonso Henriques. *História: Revista FLUP*, vol. III, No. 3, pp. 123-144.
- Burges, S., 2017. *Brazil in the world: The International Relations of a South American Giant*. Manchester: Manchester University Press.
- Cervo, A., 2011. *A Parceria Inconclusa: As Relações entre Brasil e Portugal*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Cervo, A., 2008. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva.
- Cervo, A. e Magalhães, J. C., 2000. *Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000*. Brasília: Ed. Unb.
- Clinton, H., 2011. America's Pacific Century. *Foreign Policy* [em linha], 11 de outubro, 12:41 AM. Disponível em <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (acesso: 12.9.2013).
- Darwin, J., 2011. *The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Darwin, J., 2008. *After Tamerlane: The Rise and Fall of Global Empires, 1400-2000*. Londres: Penguin.
- Domingues, F. C., dir., 2016. *Dicionário da História da Expansão*. Mem Martins: Círculo de Leitores. 2 vols.
- Domingues, F. C., 2012. *A Travessia do Mar Oceano - A Viagem de Duarte Pacheco Pereira ao Brasil em 1498*. Lisboa: Tribuna da História.
- European Commission, 2019. *EU-China – A strategic outlook*. European Commission and HR/VP contribution to the European Council, 12 March. JOIN(2019) 5 final. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Strasbourg. Disponível em <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- Ferguson, N., 2005. *Colossus: The rise and fall of the American Empire*, Reprint. Londres: Penguin.
- Fonseca, L. A., 2011. *D. João II*. Lisboa: Temas e Debates.
- Fukuyama, F., 2006. *The End of History and the Last Man*, 2nd ed. Nova Iorque: Free Press.
- Garcia, E., 2012. *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a Criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Gat, A., 2007. The Return of Authoritarian Great Powers. *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 4, pp. 59-69.
- Headrick, D. R., 1981. *The Tools of Empire: Technology and European Imperialism in the Nineteenth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Herring, G. C., 2017. *The American Century and Beyond: U. S. Foreign Relations, 1893-2014*. Oxford: Oxford University Press.
- International Institute for Strategic Studies (IISS), 2020. Comparative Defence Statistics (Chap.). Em, IISS, ed., *Military Balance 2020*. Londres: IISS/Routledge.
- Kennedy, P., 1989. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Londres: Vintage.
- Khan, S. W., 2018. *Haunted by Chaos: China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Khanna, P., 2019. *The Future Is Asian*. Nova Iorque: Simon & Schuster.
- Mahbubani, K., 2020. *Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy*. Nova Iorque: Public Affairs.
- Mahbubani, K., 2018. *Has the West Lost It? A Provocation*. Londres: Penguin.

- Mahbubani, K., 2009. *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nova Iorque: Public Affairs.
- McNeill, W. H., 1984. *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A. D. 1000*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mixin Pei, M., 2020. China's Coming Upheaval: Competition, the Coronavirus, and the Weakness of Xi Jinping. *Foreign Affairs*, vol. 99, no.3, pp. 82-94.
- Neto, O. A., 2011. *De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier.
- Obama, B., 2009. Full Text: Barack Obama's speech in Tokyo. *Financial Times* [em linha], 14 de novembro. Disponível em <https://www.ft.com/content/9e985a46-d0c2-11de-af9c-00144feabdc0> (acesso: 14.06.2020).
- Oliveira e Costa, J. P., 2013. *Henrique, o Infante*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Paquette, G., 2013. *Imperial Portugal in the age of Atlantic revolutions: the Luso-Brazilian world, c. 1770-1850*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pedreira, J. e Costa, F. D., 2009. *D. João VI*. Lisboa: Temas e Debates.
- Pinheiro, L., 2004. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar Editor.
- Reis, B. C., 2017. *Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais como a Guerrilha e o Terrorismo*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Ricupero, R., 2017. *A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal.
- Santos, L. V., 2018. *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- Seabra, P., 2017. Stretching the Limits? Strengths and Pitfalls of South Atlantic Security Regionalism. *Contexto Internacional*, vol. 39, no. 2, pp. 77-99.
- Silva, J. M. M., 2009. Operações Navais e Estratégia Marítima na Reconquista e Consolidação do Território Nacional (1147-1349). *Revista Militar*, N.º 2487. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/469>
- Silver, C., 2020. The Top 20 Economies in the World. Ranking the Richest Countries in the World. *Investopedia* [em linha], Mar 18. Disponível em <https://www.investopedia.com/insights/worlds-top-economies/> (acesso, 1.6.2020).
- Soares, M. R. e Hirst, M. 2006. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, vol. 82, no. 1, pp. 21-40.
- Spektor, M., ed., 2010. *Azaredo da Silveira: um depoimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Steil, B., 2018. *The Marshall Plan: Dawn of the Cold War*. Nova Iorque: Simon & Schuster.

- Stuenkel, O., 2017. *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. Cambridge: Polity Press.
- Teixeira, N. S., Domingues, F. C. e Monteiro, J. G., 2017. *História Militar de Portugal*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Telo, A. J., 1996. *Do Tratado de Tordesilhas à guerra fria: reflexões sobre o sistema mundial*. Blumenau: Ed. da FURB.
- Westad, O. A., 2011. *Restless Empire: China and the World Since 1750*. Nova Iorque: Basic Books.
- White House, 2020. United States Strategic Approach to the People's Republic of China. *The White House* [em linha], Foreign Policy, May 26. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.20.20.pdf> (acesso: 30.3.2020).
- Williams, J. A., ed., 2019. *Politics in China: An Introduction*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Zakaria, F., 2011. *Post-American World: Release 2.0*. Nova Iorque: W.W. Norton.